

PERAN DAN INTERVENSI PEMERINTAH DALAM PEREKONOMIAN

Edy Suandi Hamid

Abstract

It is widely accepted that government has an important role on economic development. Through policies on public sector for instance, government has a significant role in pushing economic growth. However, in economics literatures, there seems a debate about whether government should role on economic development.

This article extends that government role on economic development is widely accepted in economics literatures. If it seems there are two opposite poles debating whether government should role on economic development, this article extends that the difference of the arguments actually merely discuss about how much government should role on economic development. This article elaborates the government role on economic development.

RASIONALITAS PERAN PEMERINTAH

Adanya peran pemerintah dalam pembangunan ekonomi suatu negara merupakan suatu yang tidak diperdebatkan dalam teori-teori ataupun khazanah pemikiran ekonomi. Melalui berbagai kebijakan yang terkait dengan sektor publik, pemerintah mempunyai peranan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi (Post, James dkk, 1996, h. 209-210). Pertumbuhan ekonomi, misalnya, didorong oleh kebijakan pemerintah yang berupaya melakukan investasi dan menarik para investor, mendorong perkembangan teknologi, ataupun menghasilkan/mendidik tenaga kerja yang dibutuhkan oleh bursa tenaga kerja.

Kalaupun kemudian berkembang pandangan yang seakan memunculkan dua kutub pandangan yang menyatakan perlu dan tidaknya peran pemerintah, sebenarnya perbedaan dari dua pandangan itu hanya terletak pada besaran atau kadar dari peran pemerintah tersebut. Adam Smith, yang sering dianggap sebagai pendiri (*founder*) ekonomi modern dan pendukung utama

mekanisme pasar secara penuh (*laissez faire*), pada hakekatnya juga memberikan porsi pada peran pemerintah dalam perekonomian, hanya saja dalam porsi yang sangat terbatas (Stiglitz, 1986, h. 8). Penyediaan barang-barang publik dan upaya mendorong konsumsi barang yang bermanfaat (*merit goods*) merupakan justifikasi ekonomi klasik atas partisipasi pemerintah dalam perekonomian (Rosen, Sherwin, dan Bruce A. Weinberg 1998, h. 139-166).

Awalnya, para ekonom pembangunan memang hanya mengakui peran pemerintah sebatas penyediaan *social overhead capital* atau infrastruktur untuk memfasilitasi pembangunan ekonomi (Krueger, 1990, h. 9). Namun demikian, perkembangan selanjutnya melahirkan pemikiran-pemikiran yang menegaskan tentang perlunya pemerintah melakukan intervensi yang lebih luas dalam perekonomian untuk menyelesaikan masalah-masalah tertentu, dan tidak hanya sekedar menyediakan infrastruktur perekonomian. Dengan demikian, yang membedakan pemikiran para ekonom tersebut adalah se-

jauhmana peran pemerintah dalam mempengaruhi perekonomian, dan bukan perlu atau tidaknya pemerintah tersebut.

Tentang besar-kecilnya intervensi pemerintah dalam perekonomian ini, para ekonom dalam periode tertentu juga melahirkan arus pemikiran yang berbeda. Pada tahun 1950-an, para ekonom dengan argumentasi yang meyakinkan berpendapat bahwa perencanaan dan intervensi pemerintah dalam perekonomian merupakan suatu keharusan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Tetapi pada tahun 1970-an dan 1980-an, para pakar pembangunan -- paling tidak di negara Barat dan lembaga-lembaga bantuan internasional -- menyerukan lebih banyak pada pengurangan pemerintah, dan mendorong aktivitas ekonomi pada swasta atau pasar (Perkins, 1991, h. 28).

Disamping adanya kebutuhan akan penyediaan infrastruktur, ada beberapa alasan lain yang menyebabkan perlunya pemerintah melakukan intervensi dalam perekonomian. Menurut Meier (1995, h. 548) argumen tersebut adalah, *pertama*, adanya kegagalan pasar atau *market failure*, termasuk adanya eksternalitas ekonomis, skala produksi yang menaik, penyediaan barang publik dan informasi yang tidak sempurna. *Kedua*, perhatian untuk menghilangkan kemiskinan dan meningkatkan distribusi pendapatan. *Ketiga*, adanya tuntutan atau hak untuk pemenuhan fasilitas pokok seperti pendidikan, kesehatan, dan perumahan. *Keempat*, penyediaan dana-dana untuk masyarakat tertentu yang menjadi tanggung jawab pemerintah, seperti pensiun, beasiswa, dan sebagainya. *Kelima*, melindungi hak-hak generasi mendatang, termasuk yang berkaitan dengan masalah lingkungan.

Sementara itu, Stiglitz (1986, h. 22-50) mencatat adanya lima jenis peran pemerintah dalam perekonomian. *Pertama*, menyediakan kerangka atau perangkat hukum yang berkaitan dengan seluruh tran-

saksi ekonomi. Adanya perangkat hukum ini merupakan unsur yang sangat penting dalam perekonomian, sehingga memberikan kepastian akan hak milik, keamanan dari pencurian, dan sebagainya. Walaupun ini sangat penting, namun pengeluaran dana untuk penyediaan *legal framework* ini relatif kecil dibandingkan anggaran pengeluaran pemerintah. Di Amerika Serikat (1983), hanya 2 persen dari total pengeluaran pemerintah dialokasikan untuk kepentingan administrasi umum, legislatif, dan aktivitas judicial.

Kedua, pemerintah mempunyai peran sebagai pengatur (regulator). Aturan-aturan ini diperlukan dalam aktivitas bisnis, seperti untuk melindungi tenaga kerja, konsumen, serta lingkungan. Misalnya saja, di Amerika Serikat, pemerintah memiliki *Occupational Safety and Health Administration* untuk menjamin tersedianya standar minimal tempat kerja bagi para pekerjanya, atau *National Labor Relations Board* untuk menjamin hubungan yang jujur dan adil antara manajemen dengan pekerja. Aturan-aturan yang berkaitan dengan sistem nilai tukar, lalu lintas perdagangan internasional, ataupun yang berkaitan dengan persaingan yang jujur, juga menjadi bagian yang sering ditetapkan oleh pemerintah.

Ketiga, pemerintah berperan sebagai produsen. Pemerintah tidak saja menyediakan infrastruktur dan barang-barang atau jasa publik, melainkan juga barang-barang "individual" (*private goods*). Barang-barang atau jasa yang diproduksi pemerintah ini, ada yang hanya dihasilkan oleh pemerintah saja, dan ada pula yang dihasilkan bersama produsen swasta. Produk-produk tersebut, misalnya penyediaan jasa pos, perbankan, telekomunikasi, transportasi (kereta api, pesawat terbang, kapal laut ataupun bus-bus umum), jasa asuransi, dan sebagainya.

Keempat, sebagai komunitas dalam perekonomian, pemerintah juga berperan

sebagai konsumen yang signifikan mempengaruhi perekonomian. Di Amerika Serikat, pembelian barang dan jasa yang dilakukan pemerintah mencapai seperlima dari total produksi di negara tersebut. *Kelima*, pemerintah mempunyai peran aktif pula untuk melakukan redistribusi pendapatan dalam masyarakat. Ini dapat dilakukan melalui bantuan publik (*public assistance*) berupa bantuan yang sifatnya langsung (*cash*) dan asuransi sosial yang tergantung pada kontribusi masing-masing individu dalam masyarakat (*transfer payments*). Upaya pemerintah untuk mere-distribusi pendapatan ini juga dilakukan melalui sistem perpajakan, dimana dana yang diperoleh dari pajak sebagian dialokasikan untuk kepentingan masyarakat yang berpendapatan rendah.

Adanya kegagalan pasar dan upaya melengkapi sistem pasar ini pula yang juga ikut mendorong aktifnya pemerintah dalam aktivitas produksi barang dan jasa melalui pembentukan badan-badan usaha milik negara atau *state owned enterprises*. Adanya badan-badan usaha negara tersebut, tidak saja terjadi di negara-negara sosialis, komunis, ataupun negara yang bersistem campuran, melainkan juga di negara bersistem kapitalis, baik negara-negara sedang berkembang maupun negara yang sudah maju atau negara industri. Hanya saja, di negara bersistem sosialis ataupun komunis umumnya kepemilikan perusahaan-perusahaan oleh negara jauh lebih banyak dibandingkan negara-negara dengan sistem lainnya.

Dalam perkembangan pragmatis, sejauhmana peran pemerintah ini sangat terkait dengan sistem pemerintahan masing-masing negara. Di negara-negara liberal, yang umumnya menganut sistem ekonomi kapitalis, intervensi pemerintah adalah sangat minimal. Sebaliknya, pada negara-negara komunis dan sosialis, yang menerapkan sistem ekonomi komando,

peran pemerintah dalam perekonomian sangat dominan. Diantara dua sistem politik dan ekonomi itu, terdapat pula negara yang menerapkan sistem ekonomi campuran, yang pada dasarnya melegitimasi lebih banyak peran pemerintah dibandingkan sistem kapitalis, namun lebih sedikit dibandingkan sistem sosialis-komunis.

Di negara-negara sedang berkembang pemerintah memiliki tradisi yang panjang dalam mengontrol atau campur tangan dalam perekonomian, bahkan sampai pada tingkat manajemen mikro. Intervensi ini termasuk dalam penetapan harga, pengontrolan kredit, pemasaran, dan restriksi-restriksi pada investasi asing dan keuntungannya (Boeninger, 1991, h. 277). Dalam beberapa hal, pada batas-batas tertentu pemerintah ternyata memang berperan sangat penting dalam mendukung perkembangan ekonomi, seperti melakukan pelatihan tenaga kerja, inovasi teknologi, mendorong perkembangan bisnis kecil dan menengah, serta mendorong ekspor. Hal ini memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan (*ibid*, h. 277-278). Peran pemerintah yang juga sangat menonjol, terutama di banyak negara berkembang, adalah dalam pembentukan kapital (lihat Lampiran 1). Ini terjadi baik di negara sosialis yang campur tangan pemerintahnya sangat tinggi, maupun di negara kapitalis seperti Taiwan dan Jepang yang separo atau lebih dari seluruh pembentukan *gross domestic capital*-nya dilakukan oleh pemerintah (Perkins, 1991, h. 13-14).

Namun demikian, peran pemerintah yang terlalu tinggi ini ternyata tidak selalu mendukung pertumbuhan ekonomi, sehingga perlu dikurangi. Campur tangan yang berlebihan, seperti pada banyak negara berkembang, justru menimbulkan distorsi pada perekonomian, misalnya distorsi dalam proses pembentukan harga (lihat lampiran

2). **Arturo Israel** (1990) secara tegas menyatakan, strategi untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan tujuan pembangunan lainnya harus diartikan sebagai mengubah atau menurunkan peran sektor pemerintah dalam perekonomian, dan memberikan tempat yang lebih besar pada sektor swasta. Ini diartikan pula bahwa perlu adanya suatu privatisasi dan likuidasi atas sektor publik yang berkompetisi secara tidak *fair* dengan sektor swasta, penghapusan hambatan dalam persaingan, penghapusan berbagai kontrol dan lisensi yang justru dapat menghambat perkembangan ekonomi.

Dari berbagai alasan yang dikemukakan di atas, masalah kegagalan pasar merupakan faktor yang kemudian lebih banyak ditonjolkan sebagai rasionalitas utama adanya intervensi pemerintah dalam perekonomian tersebut. Bahkan beberapa ekonom pembangunan yang berpandangan strukturalis menganggap faktor kegagalan pasar ini pula yang menyebabkan perbedaan dalam pembangunan ekonomi. Kegagalan pasar dapat diartikan sebagai suatu kondisi Pareto-optimal tidak dipenuhi (**Krueger**, 1990, h. 11). Sementara **Mrinal-Datta Chaudhuri** (1990, h. 25) mengartikan kegagalan pasar sebagai ketidakmampuan ekonomi pasar untuk mencapai suatu hasil yang diharapkan dari adanya penggunaan sumberdaya. Bentuk-bentuk kegagalan pasar ini, yang menjadi rasionalitas bagi aktivitas pemerintah untuk terlibat dalam perekonomian, adalah (1) Kegagalan dalam persaingan; (2) Adanya barang publik, yakni barang yang tidak ditawarkan di pasar, atau kalau ditawarkan jumlahnya tidak akan memadai; (3) Adanya eksternalitas ekonomis maupun eksternalitas dis-ekonomis; (4) Adanya ketidaksempurnaan pasar, di mana barang yang disediakan sektor swasta di pasar tidak mencukupi, walaupun biaya untuk memproduksi barang tersebut lebih rendah dari harga yang ingin dibayarkan oleh

konsumen; (5) Adanya kegagalan atau ketidaksempurnaan informasi (**Stiglitz**, 1986, h. 83-91). Secara sistematis faktor penyebab kegagalan pasar dan beberapa masalah yang dihadapi pemerintah dalam mengatasi kegagalan pasar tersebut dikemukakan dalam lampiran 3.

Banyaknya faktor yang menyebabkan terjadinya kegagalan pasar tersebut, mengharuskan pemerintah untuk mengambil peran utama untuk melakukan alokasi investasi, mengontrol perkembangan ekonomi, dan melakukan intervensi untuk mengkompensasi dari adanya kegagalan pasar ini. Dalam kaitan untuk melakukan kontrol terhadap perekonomian ini, pemerintah membuat berbagai regulasi untuk mengatur kegiatan ekonomi tersebut.

Berbagai kontrol yang banyak dilakukan oleh negara-negara sedang berkembang adalah (**Perkins**, 1991, h. 17-18): (1) Bank sentral melakukan kontrol atas tingkat bunga bank-bank umum yang umumnya ditetapkan lebih rendah dari tingkat bunga ekulibrium. (2) Penetapan kuota impor atas faktor produksi yang penting, dan sejumlah lisensi dan izin dibutuhkan untuk memperoleh kuota tersebut. (3) Pengontrolan atas pembelian dan penjualan valuta asing. (4) Keharusan memiliki lisensi untuk investasi baru untuk skala tertentu bagi sektor swasta. (5) Kebebasan pemerintah untuk menetapkan tingkat pajak atas bisnis tertentu. (6) Pemerintah menetapkan harga produk barang-barang dan jasa yang karena pertimbangan tertentu dianggap penting.

Berbagai kontrol serupa juga terjadi di negara maju, hanya saja seperti halnya keterlibatan pemerintah dalam badan usaha milik negara, dalam besaran yang berbeda. Di negara maju regulasi ataupun intervensi pemerintah atas aspek-aspek di atas relatif lebih rendah dibandingkan negara sedang berkembang. Namun demikian, walaupun pemerintah sudah melakukan intervensi un-

tuk mengatasi kegagalan pasar dan melakukan upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, ternyata tidak selalu dapat mewujudkan sasaran yang ditetapkan pemerintah dari adanya intervensi tersebut. Paling tidak ada lima faktor yang menyebabkan terjadinya kegagalan pemerintah atau *government failures* (Stiglitz, 1986, 6-8).

Pertama, kesalahan dalam melakukan antisipasi terhadap berbagai keadaan ekonomi yang dihadapi. Ini dapat terjadi karena persoalan yang dihadapi memang sangat kompleks dan sulit diramalkan. Misalnya, pemerintah menempuh kebijaksanaan devaluasi untuk mengatasi krisis dalam neraca pembayarannya. Kebijaksanaan ini bisa saja keliru apabila respons dari importir dan eksportir tidak sebagaimana yang diperkirakan oleh pemerintah.

Kedua, kontrol pemerintah atas variabel-variabel ekonomi adalah terbatas. Upaya pemerintah untuk mengendalikan inflasi, misalnya, tidak selalu berhasil karena variabel yang berkaitan dengan jumlah uang yang beredar dan juga variabel penawaran atas barang dan jasa, justru banyak berada di tangan swasta atau masyarakat. Hal yang sama juga terjadi manakala pemerintah ingin mengendalikan pengangguran, mengingat keputusan investasi juga ada di tangan pemilik modal yang akan mempengaruhi secara langsung penciptaan kesempatan kerja.

Ketiga, Keterbatasan pemerintah untuk melakukan kontrol atas program dan kebijakannya. Ini juga dapat terjadi karena lemahnya aspek kelembagaan pemerintah dan masyarakat.

Keempat, hambatan dalam proses politik yang bisa terjadi karena adanya perbedaan pandangan dalam mengatasi problematik ekonomi antara eksekutif dan legislatif. Pemikiran atau kebijakan pemerintah bisa jadi berbeda dengan keinginan publik,

sehingga suatu kebijakan yang dilakukan pemerintah tidak sepenuhnya mendapat dukungan masyarakat.

Kelima, adanya *vested interest* sehingga melahirkan perilaku yang mengarah pada perilaku pencari rente atau *rent seeking behaviour*. Akibatnya, kebijakan pemerintah sendiri justru menjauhkannya dari sasaran yang seharusnya diwujudkan dari kebijakan tersebut. Misalnya saja dalam penetapan proteksi, sebagaimana ditunjukkan dalam *the interest group model*, bisa saja suatu proteksi dilakukan karena adanya tekanan dari kelompok kepentingan yang terkait dengan pengambilan keputusan (lihat Basri dan Hall Hill, 1996).

Menurut model ini, struktur proteksi tergantung pada manfaat dan biaya dari kelompok kepentingan dalam mengorganisasi untuk mendapatkan proteksi yang menguntungkan. Adanya kenyataan demikian, menghasilkan suatu realitas dari adanya intervensi pemerintah yang tidak sejalan dengan yang diharapkan, atau bahkan menghasilkan sebaliknya, yang mencerminkan adanya suatu kegagalan pemerintah (*government failures*).

Oleh karena itu, studi empirik yang ada sering menghasilkan kesimpulan bahwa intervensi pemerintah melalui pemberian proteksi pada sektor industri tertentu justru merugikan perkembangan sektor tersebut. Penelitian di Korea Selatan menunjukkan, pemberian proteksi pada sektor perdagangan, seperti tarif, restriksi impor, berhubungan negatif dengan pertumbuhan nilai tambah, stok modal, dan produktivitas input secara keseluruhan (Wha Lee, Jhong, 1996, h. 404). Ini mencerminkan intervensi pemerintah dalam perdagangan luar negeri tidak selalu mendukung pertumbuhan sektor tersebut dalam jangka panjang.

FAKTOR KELEMBAGAAN UNTUK MEN-DUKUNG PERAN PEMERINTAH DALAM PEREKONOMIAN

Dalam perkembangan pemikiran ekonomi sekarang ini; kecenderungan yang terjadi adalah semakin diterimanya pemikiran-pemikiran yang mendukung terbentuknya suatu perekonomian pasar yang terbuka. Proses integrasi ekonomi regional dan global yang terus berlangsung dan dengan kecepatan yang semakin tinggi, merefleksikan adanya kecenderungan tersebut. Ini berarti peran pemerintah dalam perekonomian semakin diminimalkan. Namun demikian, peran yang semakin kecil ini tidak berarti menciptakan pula negara yang lemah untuk melakukan intervensi dalam hal-hal tertentu yang menjadi bidangnya. Bahkan untuk keefektifan intervensi tersebut dibutuhkan suatu negara yang kuat, dan ini bisa mewujudkan jika didukung pula oleh aspek kelembagaan yang kuat pula. Dalam hal ini paling tidak ada empat lembaga yang perlu mendapat perhatian, yaitu (1) lembaga ekonomi dan politik; (2) lembaga hukum yang independen; (3) organisasi relawan swasta; (4) dan lembaga pengawasan umum atau masyarakat (Boeninger, 1991, h. 279-281).

Lembaga ekonomi ini, misalnya, menyangkut masalah yang berkaitan dengan administrasi perpajakan, pengaturan lembaga perbankan, pengaturan perilaku bisnis, dan sebagainya. Dalam konteks perpajakan, misalnya, adalah sangat penting bagi pemerintah untuk mendukung perannya dalam tugas pemerintahannya. Anggaran penerimaan pemerintah, yang terbesar umumnya juga berasal dari perpajakan tersebut. Oleh karena itu, apabila lembaga perpajakan ini lemah, atau menimbulkan adanya rasa tidak adil di kalangan wajib pajak dan masyarakat, maka pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah juga bisa terganggu.

Lembaga ekonomi yang kuat ini juga menyangkut lembaga perencanaan

pembangunan. Dukungan lembaga ini akan memberikan kejelasan arah dan tujuan dari setiap rencana pembangunan ekonomi, sehingga pelaku-pelaku ekonomi di luar pemerintah dapat melakukan langkah-langkah yang saling melengkapi dan menguntungkan. Misalnya, adanya suatu perencanaan untuk melakukan perombakan struktur ekonomi, dapat menjadi informasi bagi swasta untuk mengalokasikan investasinya pada sektor-sektor yang akan dipacu perkembangannya. Dengan adanya pengembangan pada sektor-sektor tertentu, maka dapat dipastikan bahwa infrastruktur pendukungnya akan dibangun oleh pemerintah. Ini merupakan eksternalitas ekonomis yang akan menarik investasi swasta pada sektor yang infrastrukturnya sudah dibangun oleh pemerintah tersebut.

Di sisi politik, lembaga yang sangat penting yang dapat memperkokoh pemerintah dalam pelaksanaan tugasnya adalah partai politik dan perundang-undangan. Modernisasi partai-partai politik, memperkuat akar mereka di masyarakat dan menciptakan struktur dukungan teknis untuk meningkatkan kinerjanya, merupakan kondisi yang mendasar untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dalam lingkungan yang majemuk (*loc.cit*). Dalam kasus yang terjadi di Indonesia, dapat dilihat bahwa partai-partai politik sangat lemah dan kecil perannya dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah. Akibatnya, peran pemerintah pun menjadi tidak optimal dalam upaya melaksanakan program-program pembangunannya secara benar dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan pembangunan ekonomi nasionalnya. Transisi pemerintahannya juga berjalan tidak normal, sehingga menimbulkan dampak yang tidak menguntungkan bagi pembangunan ekonominya. Ini berbeda dengan yang terjadi di Chile, di mana adanya sistem kepartaian yang kuat, telah memberikan kontribusi yang besar dalam transisi secara

damai untuk membentuk pemerintahan yang demokratis.

Adanya lembaga peradilan yang independen dan ketertiban hukum merupakan salah satu syarat penting pula untuk mendukung peran pemerintah yang terbatas namun kokoh. Tujuan-tujuan ekonomi akan dengan mudah dibelokkan untuk mendukung *vested interest*, walaupun ini merugikan kepentingan perekonomian secara keseluruhan. Hal ini tentu sulit dilakukan apabila terdapat lembaga hukum yang kuat dan independen, sehingga setiap tindakan harus berdasarkan hukum (*rule of law*). Adanya ketentuan hukum ini akan menjadi landasan yang mengatur hubungan individual dan kelompok dalam masyarakat, seperti halnya juga hubungan warga negara dengan pemerintah. Hal ini juga memberikan kepastian hukum pada lembaga-lembaga ekonomi yang berkaitan dengan hak milik, kontrak, dan tanggung jawab utang-piutangnya (Adamolekun, 1990).

Jika dalam pembangunan ekonomi di banyak negara berkembang terjadi kasus-kasus kebocoran atau korupsi, ini juga merefleksikan lemahnya institusi peradilan, di samping juga karena tidak eksisnya lembaga-lembaga pengawasan dari publik. Korupsi, dalam berbagai bentuknya, memang dialami oleh negara maju maupun negara berkembang. Tidak ada satu negara pun di dunia ini yang bebas korupsi sama sekali (Susan-Rose Ackerman, 1998, h. 35-57). Namun demikian, di negara berkembang, seperti halnya yang terjadi di Indonesia, kasus ini lebih meluas dan parah dampaknya. Ini terkait dengan lemahnya pemerintahan di negara berkembang tersebut. Bahkan, di beberapa negara berkembang, seperti Zaire dan Kenya, korupsi telah meliputi bagian besar dari GDP-nya (Schleifer dan Robert W. Vischney, 1993, h. 599-617).

Dengan melihat kasus-kasus yang terkait dengan korupsi dan sejenisnya di In-

donesia, misalnya, terutama pada masa rezim Orde Baru, adalah sangat transparan, dan sebenarnya bisa langsung dideteksi oleh masyarakat dan unsur pengawas dalam birokrasi sendiri. Namun demikian, karena lemahnya hukum dan kontrol sosial, serta kuatnya posisi birokrat yang melakukan tindakan korupsi dan praktek lainnya yang merugikan pembangunan ekonomi nasional tersebut, mengakibatkan hanya sebagian kecil dari kasus korupsi ini yang bisa diselesaikan. Sebagian besar dari kasus ini dibiarkan terus berlanjut, bahkan perbuatan yang demikian dianggap sebagai suatu kelumrahan oleh sebagian besar masyarakat, karena ketidakberdayaan untuk meluruskan perbuatan yang merugikan kepentingan masyarakat banyak tersebut.

Hal demikian mencerminkan bahwa ketidakterbukaan untuk memerangi korupsi diakibatkan karena ketakutan berhadapan dengan kekuasaan yang sentralistik di puncak birokrasi tersebut, sebagai akibat lemah dan tidak independennya lembaga hukum maupun lembaga kontrol masyarakat. Memang tidak mudah untuk menghapuskan korupsi yang meluas tersebut. Namun demikian Johnston (1988, h. 69-90), yang menilai kasus korupsi paling serius adalah "*political and bureaucratic corruption*", mengemukakan bahwa pada periode jangka menengah ke jangka panjang adalah mungkin untuk menurunkan korupsi dari tingkat korupsi yang tinggi ke tingkat yang rendah. Hal tersebut dapat dilakukan melalui pemberian jaminan hak atas kebutuhan dasar ekonomi dan kebebasan sipil, peningkatan kompetensi politik dan ekonomi, dan mendorong pertumbuhan masyarakat sipil yang lebih kuat.

Sistem kelembagaan hukum sangat diperlukan untuk memelihara iklim persaingan pasar yang sehat. Terdapat beberapa aspek yang diharapkan dari sistem hukum agar dapat memelihara iklim persaingan yang sehat tersebut (Nasution, 1992, h. 246). Per-

tama, melindungi hak milik pribadi. *Kedua*, memaksakan berlakunya kontrak yang telah dibuat antar pelaku ekonomi. *Ketiga*, memaksa pelaku ekonomi untuk memberikan kompensasi bagi pihak lain yang dirugikan akibat eksternalitas diseconomis yang ditumbulkannya, termasuk tindakan monopoli dan oligopolis yang merugikan pihak lain. *Keempat*, memelihara kesehatan persaingan dan transparansi pasar untuk meningkatkan efisiensi perekonomian nasional. *Kelima*, menjamin pelayanan hukum yang merata dengan biaya yang murah dan dapat dijangkau masyarakat.

Dalam prakteknya, terutama di negara sedang berkembang, peran pemerintah ini justru sering menjadi sumber distorsi dalam perekonomian. Dengan alasan tertentu, pemerintah mengeluarkan perlindungan khusus, atau memberikan lisensi berupa monopoli ataupun oligopoli pada sedikit pelaku ekonomi. Akibatnya, peran pemerintah yang antara lain diharapkan mengatasi terjadinya kegagalan pasar, justru menghasilkan hal yang sebaliknya. Hal demikian dapat terjadi pada negara yang sistem kelembagaan hukumnya dan lembaga kontrolnya masih lemah, sehingga distorsi yang timbul dari adanya intervensi pemerintah terus berlanjut.

Adanya sistem hukum yang kuat dan independen akan memberikan pula peluang munculnya organisasi relawan swasta (*private voluntary organizations*) dan lembaga pengawasan umum atau masyarakat (*office of controller-general*). Lembaga-lembaga ini akan memperkuat kelembagaan pemerintah, walaupun dengan intervensi yang minimal, dalam mendukung jalannya pembangunan ekonomi. Ini menunjukkan bahwa upaya pembangunan ekonomi tidak bisa berjalan sendirian, melainkan juga secara simultan dibarengi dengan perkembangan bidang-bidang lainnya, seperti bidang politik dan hukum.

PEMERINTAH DAN BADAN USAHA MILIK NEGARA

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, pemerintah juga terlibat dalam aktivitas produksi, di samping juga distribusi, melalui badan-badan usaha yang dibentuknya. Berbeda dengan sektor swasta yang selalu berusaha mendapatkan keuntungan maksimal, perusahaan pemerintah (*government enterprise*) tidak selalu mengutamakan keuntungan maksimal dalam aktivitas tersebut. Badan usaha milik negara ada pula yang didesain untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, seperti menciptakan kesempatan kerja, pengembangan daerah, merintis usaha yang belum dimasuki sektor swasta, dan sebagainya. Secara umum dapat diringkaskan tujuan dari badan usaha milik negara ini adalah (1) memaksimumkan kesejahteraan masyarakat; dan (2) memaksimumkan tujuan "tertentu" dari manajemen atau pemerintah, termasuk kemungkinan memperoleh keuntungan maksimal. Tujuan tertentu tersebut, misalnya, penciptaan lapangan kerja, melayani barang kebutuhan publik, mendapatkan keuntungan, pengembangan industri atau sektor yang dianggap strategis, merintis pengembangan usaha yang belum dimasuki swasta, dan sebagainya. Dengan demikian badan-badan usaha milik negara ini terdapat tujuan-tujuan non-komersial, disamping tujuan komersialnya.

Lingkup kegiatan badan usaha pemerintah dapat mencakup semua sektor ekonomi, tetapi biasanya terkonsentrasi pada bidang yang terkait dengan penyediaan kebutuhan mayoritas penduduk. Namun demikian, di negara sosialis ataupun komunis, pemerintah dengan ribuan (bahkan ratusan ribu, termasuk yang dimiliki pemerintahan lokal seperti di RR Cina) badan usahanya, yang bergerak dalam semua sektor ekonomi. Sebaliknya di negara-negara kapitalis, pemerintah hanya bergerak pada

sektor tertentu saja. Di Amerika Serikat, sektor ekonomi yang dimasuki pemerintah sangat terbatas, seperti sektor jasa pos, listrik, kereta api, asuransi dan perbankan.

Pengalaman banyak negara, menunjukkan bahwa banyak dari badan usaha yang dimiliki pemerintah berjalan tidak efisien dan justru menjadi beban bagi pemerintah dan masyarakat. Hal ini telah mendorong terjadinya upaya privatisasi badan-badan usaha milik negara tersebut. Disamping alasan efisiensi tersebut, argumentasi yang menyarankan swastanisasi adalah alasan ideologis dan keuangan. Swastanisasi dianggap sebagai bagian dari demokratisasi ekonomi, karena akan melibatkan banyak pelaku ekonomi dalam menangani sektor usaha tertentu. Alasan keuangan terkait dengan upaya untuk mengurangi beban anggaran pemerintah yang terbatas, sehingga tidak perlu dibebani untuk mendukung jalannya badan usaha yang sudah bisa ditangani sektor swasta.

Badan-badan internasional, seperti USAID, Bank Dunia, dan IMF, terutama sejak 1980-an banyak menekan negara yang dibantunya untuk melakukan privatisasi tersebut (Meier, 1995, h. 545). Ini kemudian menjadi suatu fenomena global dalam rangka meningkatkan kinerja dan mengurangi beban pemerintah. Badan-badan Usaha Milik Negara (*public enterprises, government own-companies*) diarahkan untuk melakukan korporatisasi (*corporatisation*) dan privatisasi (*privatisation*). Menurut J. Boston (1988), sebagaimana dikutip Mardjana (Jurnal Keuangan dan Moneter, Desember 1994), korporatisasi merupakan proses dimana aktivitas perdagangan atau komersial suatu departemen pemerintah dipisahkan dari kegiatan nonkomersial dan ditempatkan pada organisasi yang bertujuan mencari keuntungan atau menjadi bagian fungsi komersial BUMN. Ringkas-

nya, korporatisasi dapat diartikan sebagai menerapkan pola-pola manajemen unit bisnis swasta dalam badan-badan usaha milik negara tersebut dan menghapuskan pola-pola birokrat atau pemerintahan yang sering mencemari manajemen BUMN. Privatisasi atau swastanisasi adalah melepaskan sebagian atau seluruh saham kepada pihak swasta, baik itu secara langsung maupun melalui pasar modal (*go public*).

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, proses korporatisasi dan privatisasi BUMN sudah gencar sejak awal dasawarsa 1980-an (lihat lampiran 4). Dasar utama proses privatisasi ini terutama adalah pemikiran bahwa aktivitas ekonomi dan bisnis lebih baik diserahkan kepada swasta, karena usaha yang dikelola swasta umumnya lebih efisien. Ini didasarkan pada berbagai penelitian yang pernah dilakukan, yang membandingkan unit usaha swasta dan negara dalam bidang yang sama, yang selalu berakhir dengan kesimpulan bahwa usaha swasta-lah yang lebih efisien, dan usaha negara cenderung tidak efisien dan menjadikan kinerja perekonomian masyarakat dibebani ekonomi biaya tinggi (Ruru, 1996, h. 40).

Oleh karena itu, dengan penyerahan unit-unit usaha BUMN pada swasta, maka pemerintah dapat lebih mengkonsentrasikan aktivitas dan dananya pada kegiatan-kegiatan untuk menjalankan roda pemerintahan tanpa terlibat banyak pada urusan bisnis. Disamping itu, privatisasi tersebut dianggap juga sebagai langkah lebih mendemokratisasikan ekonomi, karena masyarakat dapat masuk ke semua bidang usaha. Walaupun pemikiran demikian juga banyak ditentang, namun proses privatisasi ini terus berlanjut.

Privatisasi tidak saja terjadi di negara berkembang, tetapi juga di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris, Kanada, Jepang, Jerman, dan negara-negara lainnya. Amerika Serikat, misalnya, beberapa negara

bagiannya menjual perusahaan listriknya, dan menyerahkan urusan pemadam kebakaran pada swasta. Kanada melepas BUMN bidang telekomunikasinya, di samping puluhan BUMN lainnya. Bahkan Kanada menempatkan seorang menteri negara yang khusus menangani privatisasi tersebut.

Inggris, yang diawali oleh PM Margaret Thatcher, juga melakukan hal yang sama, misalnya menjual saham British Telcom dan British Gas di bursa London. Dalam periode pemerintahan Thatcher tersebut (1979-1993), Inggris memperoleh penerimaan sebesar 55 miliar poundsterling dari penjualan BUMN. Jika sebelumnya setiap tahun harus memberi subsidi 3 miliar poundsterling, berbalik menghasilkan tambahan penerimaan pajak 60 juta poundsterling per minggu. Lebih dari itu, pelayanan pun menjadi lebih baik pasca privatisasi, seperti tercermin dari penurunan tarif gas dan telekomunikasinya (Warta Ekonomi, 1997, h. 35).

Di Selandia Baru, program reformasi ekonomi yang secara gencar dilaksanakan sejak 1984, telah berhasil pula mengubah posisi BUMN yang sebelumnya selalu merugi dan menjadi beban pembayar pajak, menjadi BUMN yang efisien dan beberapa di antaranya disegani di tingkat internasional (Bale dan Dale, 1988).

Di Republik Rakyat Cina (RRC), yang ekonominya dikendalikan oleh negara, tahun 1995 mengumumkan hanya akan mempertahankan 1000 BUMN dari 100 ribu BUMN yang dimilikinya (Ruru, 1997). Sunita Kikeri, John Nellis dan Mary Shirley menunjukkan selama kurun waktu 1980-1992 terdapat lebih dari 15.000 BUMN di seluruh dunia yang diswastakan (World Bank Research Observer, Juli 1994, h. 241-273). Suatu penelitian dari 272 perusahaan negara di RR Cina menyimpulkan bahwa telah terjadi peningkatan pertumbuhan produktivitas secara substansial dari BUMN di sana selama kurun waktu

1980-1989. Pertumbuhan ini sebagian besar sebagai akibat dari kebijakan reformasi ekonominya yang juga menyentuh BUMN di negara tersebut (Wei Li, 1997, h. 1080-1106).

Keadaan yang demikian sangat berbeda dengan kondisi tahun 1950-an hingga 1970-an, di mana waktu itu pemerintah sangat aktif dalam perekonomian, dan BUMN dijadikan alat untuk mendukung berbagai program ekonomi pemerintah. Adanya era ke-sejagatan (globalisasi) ekonomi, yang mengarahkan perilaku ekonomi pada persaingan bebas, telah memaksa setiap pelaku dan unit ekonomi untuk bertindak efisien, sehingga banyak negara melakukan reformasi dalam kaitan dengan BUMN-nya.

Di Indonesia pemikiran privatisasi lebih diorientasikan pada penjualan saham BUMN melalui pasar modal. Pada tahun 1986, gagasan privatisasi tersebut muncul melalui Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Gagasan ini mendapat tanggapan dari pemerintah yang tercermin dari pembentukan Team Pengkajian Antar Departemen pada tahun 1987 yang dipimpin Menko Ekuin dan Pengawasan Pembangunan (PDBI, 1989). Kemudian, menjelang akhir rezim Soeharto, dikeluarkan pula suatu Keputusan Presiden No. 55/1996 yang membentuk Team Privatisasi BUMN. Team ini sebenarnya hanya menggantikan team yang pernah dibentuk oleh Menteri Keuangan, yang dibubarkan setelah privatisasi PT Telkom. Walaupun pemikiran tentang swastanisasi ini mendapat perhatian dari pemerintah, namun dalam prakteknya berjalan lambat. Bahkan Bank Dunia (1996) menilai Indonesia sebagai negara yang paling lambat dalam melaksanakan proses swastanisasi BUMN di Asia Timur, disamping juga dianggap sebagai yang tidak transparan BUMN-nya.

Korporatisasi atau privatiasi, sebenarnya merupakan langkah nyata dari suatu reformasi ekonomi, yakni menyangkut

suatu proses perubahan kelembagaan (*institutional change*) yang membuat produktivitas meningkat. Lebih lengkap reformasi ekonomi didefinisikan sebagai "suatu proses perubahan kelembagaan yang membawa pada peningkatan tingkat pertumbuhan produktivitas input total (*total factor productivity, TFP*) (Reynolds, Bruce L, 1987). Atau menurut Meier (1995, h. 514), reformasi ekonomi merupakan perubahan dalam kebijakan pemerintah, struktur kelembagaan, atau prosedur administratif untuk mengubah dan meningkatkan kinerja ekonomi. Dengan demikian, privatisasi diarahkan untuk meningkatkan produktivitas semua sumber yang ada dalam BUMN. Untuk kasus Indonesia, seiring dengan tuntutan reformasi ekonomi sekarang ini, maka adalah penting untuk melakukan pengkajian ulang atas kelembagaan dan kinerja semua BUMN yang ada.

Dalam pengalaman melakukan reformasi usaha milik negara ini, Selandia Baru sering dianggap sebagai salah satu negara yang cukup sukses melakukan reformasi di sektor publiknya lewat kebijakan korporatisasi (lihat Bale dan Dale, 1998, h. 103-121). Pada tahun 1984, BUMN di Selandia Baru, yang bergerak dalam bidang infrastruktur, telekomunikasi, industri baja, pos, pelayaran, listrik, dan sebagainya, hampir semuanya merugi dan memaksa pembayar pajak untuk mensubsidinya. Langkah korporatisasi yang ditempuhnya tersebut memberikan hasil yang menakjubkan. *Telecom New Zealand* yang sebelumnya didefinisikan sebagai salah satu perusahaan telekomunikasi yang paling tidak efisien di dunia, sejak awal 1990-an telah menjadi salah satu perusahaan jasa telekomunikasi yang memimpin di tingkat internasional.

Paling tidak ada lima pendekatan dan langkah yang dilakukan BUMN di Selandia Baru, yang mungkin bisa kita

adopsi, agar BUMN ini bisa berkembang menguntungkan dan tidak justru menjadi beban rakyat banyak. Yaitu (1) Penetapan jalur tanggung jawab yang jelas di antara kementerian atau departemen yang ada; (2) Perumusan kinerja dalam kerangka yang tidak mendua dan terukur; (3) Pelimpahan wewenang kepada top eksekutif BUMN; (4) Pemberian penghargaan dan hukuman/sanksi yang dikaitkan dengan kinerja perusahaan; dan (5) adanya sistem pelaporan dan pemantauan kinerja BUMN.

Korporatisasi menuntut adanya jalur hubungan dan tanggung jawab yang jelas antara pihak-pihak yang terkait dengan BUMN. Pendelegasian kewenangan pada manajemen BUMN diberikan secara penuh, tanpa intervensi yang justru membuat manajemen sulit bergerak, atau harus menempuh jalur yang justru membuat BUMN merugi atau menjadi lebih buruk kinerjanya. Kasus PT PLN di Indonesia, misalnya, merupakan contoh campur tangan birokrasi yang luar biasa jauh pada PLN, karena direksi sama sekali tidak dilibatkan, dan hanya tinggal tanda tangan saja untuk suatu transaksi jual-beli listrik dari swasta. Padahal, transaksi ini jelas-jelas menjerumuskan BUMN dalam kesulitan, karena harus membayar lebih mahal dari semestinya. Pola campur tangan seperti di BUMN ini juga terjadi pada BUMN-BUMN lainnya, seperti di PT Telkom, Pertamina, Garuda, dan sebagainya. Tanpa ada otonomi yang luas bagi manajemen BUMN, bukan saja akan menulitkan bagi manajemen untuk merespon keadaan pasar yang sangat cepat berubah, tetapi juga menutup peluang untuk melakukan improvisasi dan menerapkan kiat-kiat bisnis untuk mengembangkan BUMN tersebut.

Proses korporatisasi ini juga menuntut adanya perumusan tujuan yang jelas. Tujuan komersial dan sosial harus jelas. Apabila ada ketidakjelasan tujuan ini,

maka misi sosial sering dijadikan dalih sebagai apologi atas kerugian BUMN. Hal ini bukan berarti misi sosial BUMN yang sudah menerapkan strategi korporatisasi dihilangkan. Misi demikian tetap ada, namun setiap transfer dana atau aktivitas untuk kegiatan nonkomersial harus jelas arah dan manfaatnya, serta diketahui secara luas oleh publik.

Badan usaha pemerintah sebagai suatu unit ekonomi harus merumuskan kinerjanya, menerapkan target-target yang terukur, dan ada pelaporan serta pemantauan atas kinerja BUMN ini. Adanya keterlibatan pihak-pihak di luar manajemen BUMN akan menyulitkan usaha pemantauan kinerja BUMN secara jujur dan benar. Akibatnya, pemantauan lebih bersifat formalitas, sehingga kondisi sebenarnya dari BUMN menjadi tidak terpantau. Dengan kondisi seperti ini sulit diharapkan suatu badan usaha akan berkembang secara efisien. Oleh karena itu, sebagaimana dikemukakan pada aspek kelembagaan di atas, perlu adanya suatu lembaga independen yang memantau perusahaan-perusahaan negara tersebut, yang lepas dari departemen maupun BUMN itu sendiri, sehingga tidak terjadi benturan kepentingan yang bisa membuat pemantauan menjadi tidak obyektif.

Untuk memacu manajemen dan segenap jajaran BUMN agar bekerja secara profesional dan efisien, maka diterapkan pula sistem penghargaan dan sanksi (*reward/incentive and punishment*) atas kinerja dari setiap unsur dalam BUMN. Dalam manajemen modern, penghargaan dan sanksi ini sangat penting dalam memotivasi manajemen untuk mengembangkan perusahaan yang dikelolanya.

Secara konseptual, pola pendekatan sebagaimana yang dilakukan di Selandia Baru tersebut merupakan pola umum yang banyak dilakukan di negara lain. Di Indonesia hal demikian juga difahami, khususnya oleh otoritas yang menangani pengembang-

an BUMN. Walaupun belum menjadi suatu keputusan pemerintah, konsep privatisasi yang sangat identik dengan yang di Selandia Baru di atas acapkali dikemukakan. Misalnya, dalam satu tulisannya, Bacellius Ruru (1996), mengemukakan lima prinsip dasar privatisasi, yaitu: (1) kejelasan tujuan; (2) otoritas dan otonomi; (3) pantauan kerja; (4) sistem penghargaan dan hukuman; dan (5) persaingan yang netral. Namun demikian, dalam upaya privatisasi ini, bukanlah semata-mata pada pengetahuan atau konsep gagasannya, namun yang lebih penting adalah upaya riil melaksanakan konsep-konsep yang dimiliki tersebut dalam tataran operasionalnya. Di negara-negara berkembang, model badan usaha yang berkembang adalah suatu model birokratis, sehingga banyak campur tangan di luar pihak-pihak manajemen yang menghambat kinerja badan usaha tersebut.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat dikemukakan beberapa kesimpulan yang berkaitan dengan peranan pemerintah dalam pembangunan ekonomi suatu negara.

Pertama, peran pemerintah dalam perekonomian merupakan sesuatu yang mutlak, namun demikian peran ini terbatas pada aspek-aspek tertentu, seperti yang berkaitan dengan penyediaan barang-barang publik dan mengatasi terjadinya kegagalan pasar.

Kedua, implementasi peran pemerintah dalam perekonomian mengalami pasang-surut yang berkaitan dengan seberapa besar peran tersebut dapat diterima. Pada masa sekarang ini peran pemerintah diterima dalam batas-batas yang moderat, tanpa mengganggu atau menghambat jalannya kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh sektor swasta.

Ketiga, dalam peran pemerintah yang moderat tersebut maka perlu dukungan

kelembagaan yang kuat, baik dari lembaga di lingkungan pemerintah sendiri maupun lembaga-lembaga di luar pemerintahan untuk melengkapi dan mengontrol jalannya lembaga pemerintahan tersebut.

Keempat, keberadaan badan-badan usaha milik negara masih diperlukan untuk melengkapi badan-badan usaha milik swasta, khususnya untuk sektor-sektor

yang menyangkut masyarakat banyak dan sektor yang kurang menarik bagi sektor swasta.

Namun demikian, perlu ada upaya untuk melakukan privatisasi dan korporatisasi untuk perusahaan-perusahaan milik negara yang tidak efisien atau menjadi beban bagi negara, tanpa memberikan kontribusi yang berarti bagi perekonomian secara keseluruhan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ackerman, Susan Rose (1998), "Corruption: Catalyst and Constraints", *Annual Bank Conference Development Economics 1997*, Washington DC, The World Bank
- Adamolekun, Ladipo (1991), "Institutional Perspectives in Africa's Development Crisis" *African Government in 1990's*, The Carter Center of Emory University
- Bale, Malcolm dan Tony Dale (1998), "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, No. 1, February
- Basri, Chatib dan Hal Hill (1996), "The Political Economy of Manufacturing Protection in the LDCs: An Indonesian Case Study", *Oxford Development Studies*, Vol. 24, No. 3, 1996, Oxford, International Development Centre
- Boeninger, Edgardo (1992), "Government and Development: Issues and Constraints", *The World Bank, Proceeding of The World Bank Annual Conference and Development Economics 1991*, Washington DC, IBRD
- Chaudhuri, Mrinal Datta (1990), "Market Failure and Government Failure", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, no. 3, summer
- Johnston, Michael (1998), "What Can Be Done about Entrenched Corruption?", *Annual Bank Conference Development Economics 1997*, Washington DC, The World Bank
- Kikeri, Sunita et al (1994), "Privatization: Lesson from Market Economies", *World Bank Research Observer*, Juli 1994, IBRD, Washington DC
- Krueger, Anne O (1990), "Government Failures in Development" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, no. 3, summer
- Li, Wei (1997), "The Impact of Economic Reform on the Performance of Chinese State Enterprises 1980-1989", *Journal of Political Economics*, vol. 105, No. 5

- Mardjana, I Ketut (1994), "Korporatisasi dan Privatisasi sebagai Alternatif Pembenahan BUMN", *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Jakarta, BPEK
- Meier M. Gerald (1995), *Leading Issues in Economic Development*, edisi keenam, New York, Oxford University Pressm
- Nasution, Anwar (1992), "Demokratisasi Ekonomi di Sektor Industri Manufaktur", dalam M. Arsyad Anwar dkk (eds), *Pemikiran, Pelaksanaan, dan Perintisan Pembangunan Ekonomi*, Jakarta, FE UI-ISEI-Gramedia
- Perkins, Dwight H (1991), "Economic System Reform in Developing Countries" dalam Perkins dan Michael Roemer, *Reforming Economic System in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development
- Post, James dkk (1996), *Business and Society - Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*, New York, McGraw-Hill Inc
- Pusat Data Bisnis Indonesia (1989), *Profil dan Anatomi BUMN*, edisi kedua, volume 1, 1989, PDBI, Jakarta
- Reynolds, Bruce (ed) (1987), *Chinesse Economic Reform*
- Rosen, Sherwin, dan Bruce A. Weinberg (1998), "Incentives, Efficiency, and Government Provision of Public Services" *Annual Bank Conference Development Economics 1997*, Washington DC, The World Bank
- Ruru, Bacelius (1986), "Prospek Penjualan Saham BUMN di Bursa Lokal dan Internasional", *Kelola*, Yogyakarta, MM UGM
- Ruru, Bacelius (1986); "Privatisasi BUMN Sebagai Strategi Makro di Bidang Pasar Modal", *Seminar Pengembangan Pasar Modal*, Yogyakarta, ISEI-PAU Studi Ekonomi UGM
- Schleifer, Andrei dan Robert W. Vischney (1993) "Corruption" *Quarterly of Journal Economy*, vol. CVIII, Agustus, Cambridge, Massachusetts, MIT Press
- Stiglitz, Josep E (1986), *Economics of the Public Sector*, New York-London, WW Northon & Company
- Warta Ekonomi (1997), "Liputan Utama", *Warta Ekonomi*, Jakarta, No. 23/IX/27 Oktober 1997
- Wha Lee, Jhong (1996), "Government Intervention and Productivity Growth", *Journal of Economic Growth*, vol. 1, no. 3, Nederland, Kluwer Avademic Publishers
- Wibisono, Christianto (1986), "Anatomi BUMN di Indonesia: Sejarah, Masalah dan Prospek", *Kelola*, MM UGM, Yogyakarta

Lampiran 1
The Public Share in Capital Formation (Selected years)

Country	Period	Gros Domestic Capital Formation	
		Public (% of total)	Private (% of total)
Japan	1892-1901	55.9	44.1
	1902-1911	57.3	42.7
	1912-1921	47.0	53.0
	1922-1931	54.1	45.9
Taiwan	1960	45.3	54.7
	1980	48.5	51.5
India	1970-1971	46.0	54.0
	1975-1976	56.9	43.1
Bangladesh	1980-1981	60.1	39.9
Malaysia	1965	44.6	55.4
	1970	35.9	64.1
Hongkong	1975	16.0	84.0
	1980	14.8	85.2
Kenya	1980-1985	41.9	58.1
Ivory Coast	1980-1985	61.0	49.0
Botswana	1980-1985	45.0	55.0
Egypt	1980-1985	65.0	35.0
Turkey	1980-1985	68.0	32.0
Argentina	1980-1985	58.0	42.0
Colombia	1980-1985	40.0	60.0
Mexico	1980-1985	31.0	69.0
Peru	1980-1985	29.0	71.0
Dominican Rep	19870-1985	24.0	76.0
13 Industrial Countries	1980-1985	30.0	70.0

The figures for India are for Net Domestic Capital Formation and those for Bangladesh and Malaysia are for Gross Investment.

Sources

1. Bangladesh Bureau of Statistic: *Statistical Pocket Book of Bangladesh*, 1982 (Dhaka Bangladesh Bureau of Statistics, 1983) 262-63
2. Census and Statistic Department Hongkong Estimates of Gross Domestic Product 1966-1983 (Hongkong Government Poter, 1984) 16-17
3. Control Statistical Organization. *Statistical Pocket Book India*, 1977 (Delhi Government of India Press, 1977) 14-15
4. Council for Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book*, 1987 (Japan Council Economic Planning and Development, 1987) 47

Lampiran 2

Price Distortion Indexes

Country	Distortion Index	Country	Distortion Index
Malawi	1.14	Ivory Coast	21.4
Thailand	1.43	Egypt	2.14
Cameroon	1.57	Turkey	2.14
Korea, Republic of	1.57	Senegal	2.29
Malaysia	1.57	Pakistan	2.29
Philippines	1.57	Jamaica	2.29
Kenya	1.71	Uruguay	2.29
Yugoslavia	1.71	Bolivia	2.29
Colombia	1.71	Peru	2.29
Ethiopia	1.86	Argentina	2.43
Indonesia	1.86	Chile	2.43
India	1.86	Bangladesh	2.57
Sri Lanka	1.86	Tanzania	2.57
Brazil	1.86	Nigeria	2.71
Mexico	1.86	Ghana	2.86

Source *World Bank* (1983), *World Development Report*, 1983 New York, Oxford University Press

Lampiran 3

Markets, Government, and Policy

Market Failure dan State Intervention

Reasons of Market Failure

- i. Market may be monopolised or oligopolistic
- ii. There may be externalities
- iii. There may be increasing returns to scale
- iv. Some markets, particularly insurance and future markets, cannot be perfect and, indeed, may not exist.
- v. Markets may adjust slowly or imprecisely because information may move slowly or marketing institutions may be inflexible
- vi. Individuals or enterprises may adjust slowly
- vii. Individuals or enterprises may be badly informed about products, prices, their production possibilities, and so on
- viii. Individuals may not act so as to maximise anything, either implicitly or explicitly
- ix. Government taxation is unavoidable and will not, or cannot, take a form which allows efficiency.

Some Problem of State Intervention

- i. Individuals may know more about their own preferences and circumstances than the government
- ii. Government planning may increase risk by pointing everyone in the same direction- governments may make bigger mistakes than markets
- iii. Government planning may be more rigid and inflexible than private decision-making since complex decision-making machinery may be involved in government
- iv. Government may be incapable of administering detailed plans.
- v. Government controls may prevent private sector individual initiative of there are many bureaucratic abstacles
- vi. Organisations and individuals require incentives to work, innovate, control cost, and allocate efficiently and the disipline and reward of the market cannot easily be replicated within public enterprises and organisations.
- vii. Different labels and parts of government may be poorly coordinated in the absence of the equalibrating signals provided by the market, particularly where group or regions with different interest are involved.
- viii. Market place constrains on what can be achieved by government , for example, resale of commodities on black markets and activities in the informal sector can disrupt rationing or other non-linier pricing or taxation schemes. This is the general problem of "incentive compatibiliby."
- ix. Controls Create resource-using activities to influence those controls through lobbying and corruption-often called rentseeking or directly unproductive activities in the literature
- x. Planning may be manipulated by privileged and powerful groupts which act in their own interests and further, planning creates groups with a vested interest in planning, for example, bureaucrats or industialists who obtain protected positions.
- xi. Government may be dominated by narrow interest groups interested in their own welfare and sometimes actively hostile to large sections of the population. Planning may intensify thir power.

Source: Nicholas Stern. "The Economics of Development," *Economic Journal* (September 1989), p.616. Reprinted by permission.

Lampiran 4
Recent Privatization Transactions Valued at US\$100 Million or more, 1988-92

Economy	Enterprise	Date of Sale	Gross transaction value (millions of US\$)	Sector
Mexico	Bancomer	10/91	2,550	Banking
Mexico	Bancamex	9/91	2,300	Banking
Korea, Republic of	Korea Electric Power	6/89	2,100	Power
Venezuela	CANIV	11/90	1,885	Telecommunications
Mexico	TELMEX	12/90	1,760	Telecommunications
Brazil	Usiminas	12/92	1,430	Steel
Mexico	Mexicana de Cobre	10/88	1,360	Mining
Argentina	INTEL	11/90	1,244	Telecommunications
Mexico	Banca Serfin	1/92	909	Banking
Mexico	Multibanco Comermex	2/92	872	Banking
Malaysia	Telekom Malaysia	10/90	861	Telecommunications
Brazil	Copesul	5/92	839	Petrochemical
Mexico	Cananea	9/90	475	Mining
Argentina	Somisa	10/92	404	Steel
Philippines	Philippines Airlines	1/92	368	Airline
Mexico	Aerovias de Mexico	11/88	339	Airline
Philippines	Nonoc	10/90	325	Mining
Taiwan (China)	China Steel	4/89	285	Steel
Argentina	Aerolinas Argentinas	4/90	285	Airline
Mexico	Banca Cremi	6/91	248	Banking
Mexico	Multibanco de Mercantil	6/91	204	Banking
Mexico	Banpais	6/91	182	Banking
Mexico	Sicartsa 1	11/91	170	Steel
Chile	Compania de Telefonos	1/88	170	Telecommunications
Mexico	Sidermex North	11/91	145	Steel
Venezuela	VIASA	9/91	145	Airline
Mexico	Mexicana de Aviacion	6/89	140	Airline
Brazil	Aracruz	5/88	130	Pulp and Paper
Turkey	Perkim	6/90	125	Petrochemical
Peru	Herro Peru	12/92	120	Mining
Poland	Kwidzyn	8/92	120	Pulp and paper
Hungary	Tungsram	5/89	110	Electric equipment
Mexico	Nikko Hotel	10/88	110	Hotel
Mexico	Terefaltos Mexicanos	1/88	106	Cemical
Colombia	Papercol	8/90	100	Pulp and paper

Source: *Privatization International Yearbook and World Bank data*